

SKŁADKA ZDROWOTNA JAKO DANINA PUBLICZNOPRAWNA

Health contribution as a public law levy

ABSTRACT

This thesis is devoted to the issue of the health insurance premium in the aspect of public tributes. The first chapter distinguishes the constitutive features of public law tributes. The presence of constitutive features of public law tributes is demonstrated in the legal construction of the contribution. The concluding remarks summarise the analysis of the health insurance contribution so far.

Keywords: public law contribution, health contribution, benefit, tax

1. UWAGI WSTĘPNE

Daniny publicznoprawne stanowią podstawowy element funkcjonowania gospodarki finansowej państwa. Konstytucja⁷⁵ nakłada na państwo różnego rodzaju zadania, które mają zapewniać dobrobyt i bezpieczeństwo jego obywateli. Obowiązkiem tym jest m.in. ochrona zdrowia publicznego. Nałożenie na państwo zadań dotyczących ochrony zdrowia rodzi zatem obowiązek dokonywania wydatków z budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego na ich realizację. Wydatki te są publicznoprawnymi źródłami finansowania ochrony zdrowia. Jako że składka na ubezpieczenie zdrowotne w głównej mierze wpływa na wysokość osiągniętych przychodów przez Narodowy Fundusz Zdrowia⁷⁶, a z których to świadczenia opieki zdrowotnej w większości są finansowane, więc należy uznać, że składka zdrowotna stanowi główne źródło finansowania ochrony i opieki zdrowotnej w państwie.

⁷⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: konstytucja.

⁷⁶ Dalej jako: NFZ lub Fundusz.

Należałoby postawić tezę, że składkę na ubezpieczenie zdrowotne powinno się zakwalifikować do katalogu danin publicznoprawnych. Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu będzie wykazanie istotnych cech składki zdrowotnej w celu udowodnienia wyżej postawionej tezy. Cechy te będą miały charakter konstytutywny dla składki, tak więc będą cechami najistotniejszymi. Występuje potrzeba próby ustalenia katalogu cech konstytutywnych składki, w związku z tym, że katalog taki nie został w doktrynie i orzecznictwie prawa finansowego w sposób pełny opisany. Przede wszystkim należy określić te cechy w związku z Konstytucją, a w szczególności z art. 84 konstytucji, który dotyczy obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych oraz art. 217 konstytucji, który to jest podstawą do nakładania przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego podatków oraz innych danin publicznoprawnych.

W dalszej części niniejszej pracy nastąpi wykazanie cech daniny publicznoprawnej. Następnie zostanie poddany analizie charakter składki zdrowotnej w przedmiocie posiadania powyżej wykazanych elementów. Pozwoli to w konsekwencji na rozstrzygnięcie w przedmiocie postawionej tezy o charakterze tego świadczenia.

2. KONSTRUKTYWNE CECHY DANINY PUBLICZNOPRAWNEJ

Podstawowym warunkiem, aby dane świadczenie było zakwalifikowane do otwartego katalogu danin publicznoprawnych, jest łączne spełnienie przesłanek, które są podporządkowane zasadom wyinterpretowanym z konstytucji. Ponadto, cechy, jak i konstrukcja prawna danego świadczenia ma większy wpływ na przypisanie danego świadczenia do tego katalogu niż nadana mu nazwa, na co wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „[...] Trybunał Konstytucyjny przed zakwalifikowaniem danego świadczenia do kategorii opłat co do zasady analizował jego cechy materialne. [...]. O rzeczywistym charakterze danego ciężaru publicznego nie przesądza jego nazwa (opłata, podatek, składka, cło itd.), lecz charakter nadany mu przez ustawodawcę”⁷⁷.

Cechy danin publicznoprawnych zostały skonkretyzowane przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który w swoich wyrokach wskazał, że daniną publiczną na płaszczyźnie art. 217 konstytucji jest „przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub

⁷⁷ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 45.

innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw⁷⁸. Trzeba więc przeanalizować wyżej wymienione cechy w świetle polskiego systemu prawa.

Pierwszą analizowaną cechą jest przymusowość danin. Publicznoprawne zobowiązania, które są wykonywane wobec podmiotów publicznych muszą być zabezpieczone przymusem państwowym. Nie ma możliwości, aby bez przymusowego zabezpieczenia zobowiązań wynikających z danej daniny, możliwym byłoby skuteczne osiągnięcie celów, które stały u podstaw wprowadzenia danej daniny do porządku prawnego państwa, w tym przede wszystkim celu fiskalnego. Ponadto przymus publiczny jest konieczną cechą danin publicznoprawnych oraz stanowi jeden z elementów definicji danin⁷⁹. Kolejną z analizowanych cech jest bezzwrotność świadczenia. Bezzwrotność podatku jako cecha konstruktywna została wyrażona wprost w art. 6 ordynacji podatkowej, w myśl którego podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej⁸⁰. W doktrynie przez bezzwrotny charakter świadczenia rozumie się definitywne przekazanie przez podmiot zobowiązany określonych środków pieniężnych na rzecz między innymi budżetu państwa⁸¹. Ponadto należy podkreślić, że daniny publicznoprawne, jeżeli zostały pobrane zgodnie z prawem nie podlegają zwrotowi⁸². Bezzwrotność jest cechą dominującą charakter prawny danego świadczenia, a ponadto należy ją przypisywać także innym daninom publicznoprawnym innym niż podatek. Następną analizowaną cechą jest powszechność danin. Zakres podmiotowy obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych został ustanowiony przez ustawodawcę w art. 84 konstytucji, który stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. W podanym przepisie zostaje zawarte sformułowanie „każdy zobowiązany jest”, w związku z tym zostaje tutaj wykreowany powszechny obowiązek. Norma ta, nakładając określony obowiązek zawiera

⁷⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2010 r., K 24/08, Dz. U. Nr 48, poz. 285; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., P 9/09, Dz.U. Nr 160, poz. 963.

⁷⁹ L. Adam, *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962, s. 21.

⁸⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.), dalej jako: o.p.

⁸¹ H. Dzwonkowski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 4.

⁸² W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2000, s. 134.

najszerszy z możliwych zakres adresatów. Ponadto, powszechność oznacza tutaj obciążenie daninowe wszelkich podmiotów, bez wyjątków, u których nastąpiło zaistnienie danego stanu faktycznego, który stanowi przedmiot opodatkowania⁸³. Kolejną cechą analizowaną jest pieniężny charakter świadczenia. Nakładanie i realizowanie czy to w formie dobrowolnej, czy też egzekucji przymusowej podatku odbywa się w jednostkach pieniężnych. W przeszłości występowały daniny publicznoprawne nieposiadające tego charakteru. Można tutaj wymienić tzw. dostawy obowiązkowe, które były świadczeniami dokonywanymi w płodach rolnych⁸⁴. Kolejną cechą konstytutywną daniny publicznoprawnej jest publicznoprawny charakter. W piśmiennictwie podkreśla się, że podstawową cechą daniny jest publicznoprawny charakter, który należy wyinterpretować z definicji legalnej zawartej w art. 6 o.p.⁸⁵. Daniny publicznoprawne oparte są na ustawie podatkowej, stanowiącej regulację prawa publicznego. Zatem daniny nie są nakładane na podstawie stosunku cywilnoprawnego, w efekcie brak jest swobody woli stron, a także ich równorzędności⁸⁶. O publicznoprawnym charakterze decyduje także możliwość nałożenia go wyłącznie przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego. Następną cechą, która zostanie poddana analizie jest stanowienie przez daninę dochodu państwa lub innego podmiotu publicznego. W związku z art. 217 konstytucji „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Wszelkie daniny publicznoprawne, o których mowa w przywołanym przepisie muszą posiadać ogólne przeznaczenie. Ich celem jest finansowanie zadań państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów, do których ustawowych zadań należy realizacja zadań publicznych. Dochody z tytułu tych świadczeń powinny stanowić dochody budżetu lub dochody budżetów poszczególnych jednostek samorządowych⁸⁷. Ostatnią cechą, która zostanie poddana analizie jest celowy charakter danin publicznoprawnych. Wedle art. 217 konstytucji dopuszczone jest istnienie

⁸³ J. Orłowski, *Konstytucyjna zasada powszechności opodatkowania – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 22, s. 83.

⁸⁴ H. Dzwonkowski, *Prawo podatkowe*...s. 2-3.

⁸⁵ C. Kosikowski [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. C. Kosikowski, L. Etel, Warszawa 2013, s. 75.

⁸⁶ W. Nykiel, *Pojęcie i konstrukcja podatku*, [w:] *System prawa finansowego, t. III, Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 28.

⁸⁷ T. Debowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 116–117.

danin publicznoprawnym o charakterze celowym. Daniny publicznoprawne winny być rozdysponowane na urzeczywistnienie zadań publicznych realizowanych przez państwo lub jednostki samorządu terytorialnego, które to są obowiązane wykonywać zadania, w związku z przeniesieniem określonych obowiązków od państwa, w sposób ustawowy.

3. CHARAKTERYSTYKA SKŁADKI NA UBEZPIECZENIE ZDROWOTNE

W orzecznictwie i nauce prawa finansowego nie istnieje katalog cech konstytutywnych składki na ubezpieczenie zdrowotne. W konstrukcji prawnej składki na ubezpieczenie zdrowotne należy zatem wykazać obecność cech daniny publicznoprawnej wyodrębnionych w powyższym rozdziale niniejszego opracowania.

Pierwszą wykazywaną cechą jest cecha przymusowości. W przypadku, gdy jednostka spełnia ustawowe warunki, podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu. Wobec tego nie ma alternatywy w postaci uchylenia się od tego obowiązku. W związku z występowaniem stanu faktycznego w postaci obowiązkowego ubezpieczenia istnieje przymus opłacania składki zdrowotnej. Jeśli występuje dobrowolność ubezpieczenia zdrowotnego, występuje także możliwość zawarcia umowy w tym przedmiocie. Zawarcie umowy determinuje powstanie obowiązku uiszczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, który to obowiązek jest niezależny od woli zawierającego umowę. Ponadto w przypadku stwierdzenia braku opłacenia składki zdrowotnej we właściwym terminie implikuje możliwość przymusowej egzekucji przez organy egzekucyjne, która to ma źródło w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W efekcie należy przyjąć, że składka zdrowotna ma cechę przymusowości. Kolejną analizowaną cechą jest cecha bezzwrotności. W przepisach ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma zawartych regulacji, które determinowałyby wprost cechę bezzwrotności. Przepis art. 94 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸⁸, w związku z art. 24 ust. 6a oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁸⁹, wskazują, że składki stanowiące nadpłatę podlegają zwrotowi w przypadku złożenia wniosku przez ich płatnika⁹⁰. Należałoby

⁸⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.), dalej jako: u.s.o.z.

⁸⁹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.), dalej jako: u.s.u.s.

⁹⁰ M. Łobanowski [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń–Warszawa 2007, s. 203.

zatem postanowić, że nie podlega zwrotowi taka składka zdrowotna, która została zapłacona w wyniku ziszczenia się przesłanek stanowiących obowiązek zapłaty składki w prawidłowej wysokości. Należy zatem uznać, że składkę charakteryzuje cecha bezzwrotności. Kolejną wykazywaną cechą jest powszechność składki. Składka na ubezpieczenie zdrowotne jest uiszczana przez zobowiązane podmioty. Zobowiązanie to powstaje w chwili spełnienia się determinanta, którym jest powstanie obowiązku ubezpieczeniowego. Ponadto należy wskazać, że ubezpieczeniem zdrowotnym, a w związku z tym obowiązkiem opłacenia składki zdrowotnej objęte są grupy ubezpieczeniowe. Ubezpieczony nie ma możliwości uchylenia się od uiszczenia składki zdrowotnej, jednak że może zostać zwolniony z tego obowiązku na zasadzie wyjątku od zasady obowiązku opłacenia składki zdrowotnej. W przypadku zwolnienia danego podmiotu z obowiązku uiszczenia składki, obowiązek ten zostaje przeniesiony w dużej mierze stanów faktycznych na Skarb Państwa. Obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne istnieje wobec prawie wszystkich grup zawodowych, co wskazuje na posiadanie przez składkę cechy powszechności. Następną wykazywaną cechą jest charakter pieniężny składki. Występuje obowiązek zapłaty składki na ubezpieczenie zdrowotne, która to jest przejawiana w pieniądzu, którym jest prawny środek płatniczy występujący w obiegu. W związku z tym składce na ubezpieczenie zdrowotne można przypisać cechę posiadania charakteru pieniężnego. Kolejną cechą wykazywaną jest cecha publicznoprawnego charakteru składki. Środki finansowe NFZ zgodnie z art. 114 ust. 1 u.s.o.z. Należą do katalogu środków publicznych, który to katalog znajduje się w art. 5 ustawy o finansach publicznych⁹¹. Składka zdrowotna stanowi niewątpliwie przychód Funduszu, w związku z czym można ją zaliczyć do środków finansowych, a w efekcie można ją przypisać do katalogu środków publicznych. Z chwilą ziszczenia się warunków wynikających z przepisów ustawowych zostaje implikowany obowiązek opłacenia składki zdrowotnej, która to jest nakładana przez organy państwowe w sposób jednostronny⁹². Ponadto państwo ma możliwość użycia przymusu państwowego, w celu przymusowej egzekucji świadczenia. W związku z tym należy uznać, że składka ma cechę publicznoprawnego charakteru. Kolejną wykazywaną cechą jest celowość składki. Przepis art. 116 ust. 1 pkt 1 oraz 2 u.s.o.z. stanowi, że składka zdrowotna składa się na przychód NFZ. Mając na uwadze art. 97

⁹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), dalej jako: u.f.p.

⁹² W. Modzelewski, *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Warszawa 2010, s. 18.

ust. 1-3 oraz art. 117 u.s.o.z., należy przyjąć, że głównym zadaniem Funduszu jest ponoszenie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Celowość składki na ubezpieczenie zdrowotne sprowadza się do pokrywania kosztów opieki i ochrony zdrowia w państwie. Ostatnią wykazywaną cechą jest cecha stanowienia przez składkę dochodu państwa lub innego podmiotu publicznego. Składka na ubezpieczenie zdrowotne nie jest dochodem ani państwa, ani jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 116 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.o.z. stanowi ona przychód NFZ. Narodowy Fundusz Zdrowia zgodnie z art. 9 u.f.p. jest jednostką sektora finansów publicznych, a więc podmiotem publicznym. Wobec powyższego składka zdrowotna posiada analizowaną cechę.

4. UWAGI KOŃCOWE

Z dokonanej wyżej analizy, staje się wiadomym, że składka na ubezpieczenie zdrowotne jest daniną publicznoprawną. Świadczenie to charakteryzuje się przymusowością, bezzwrotnością, powszechnością i publicznoprawnym charakterem, a także ma charakter odpłatny i celowy. Co więcej, jest przeznaczana na urzeczywistnianie konstytucyjnych zadań państwa ze sfery ochrony i opieki zdrowotnej, które to zadania wykonywane są przez NFZ. Charakter prawny składki na ubezpieczenie zdrowotne wskazuje na to, że posiada ona wszystkie istotne elementy dzięki, którym można ją zaliczyć do katalogu danin publicznoprawnych. Katalog ten jest zawarty w art. 217 konstytucji. Ustawodawca w sposób klasyczny konstruuje elementy składki zdrowotnej tj. zbliżony do elementów podatku, z uwagi na fakt, że podatek stanowi wzorcową daninę publicznoprawną wedle konstytucji⁹³. Jednakże przedmiot, jak i podmiot składki zostały uregulowane w sposób odmienny. Występuje zależność powyższych elementów składki, które to dostosowywane są przez zakres podmiotowy oraz przedmiotowy ubezpieczenia zdrowotnego.

Ponadto w nauce podkreśla się, że nie ma przeszkód, by składkę na ubezpieczenie zdrowotne uznać za samodzielną instytucję prawno-finansową. Brak samodzielności części elementów konstrukcyjnych składki zdrowotnej, a także równoczesne zawarcie odesłań ustawowych w celu stosowania przepisów odnoszących się do innych danin publicznych, nie są takimi przeszkodami.

⁹³ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 131.

Składka na ubezpieczenie zdrowotne stanowi pewien szczególny rodzaj daniny publicznoprawnej i nie może być zrównywana z innymi rodzajami świadczeń, a w szczególności z podatkiem. Wspólne cechy, różnego rodzaju świadczeń świadczą wyłącznie o zaliczeniu składki do otwartego katalogu danin publicznoprawnych.

BIBLIOGRAFIA

1. Adam L., *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962.
2. Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, (red.) W. Miemiec, Wrocław 2009.
3. Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
4. Dzwonkowski H., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012.
5. Kosikowski C., [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, (red.) C. Kosikowski, L. Etel, Warszawa 2013.
6. Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.
7. Łobanowski M. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Toruń–Warszawa 2007.
8. Modzelewski W., *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Warszawa 2010.
9. Nykiel W., *Pojęcie i konstrukcja podatku* [w:] *System prawa finansowego, t. III, Prawo daninowe*, (red.) L. Etel, Warszawa 2010.
10. Orłowski J., *Konstytucyjna zasada powszechności opodatkowania – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 22.
11. Wyrok TK z 16 marca 2010 r., K 24/08, Dz.U. Nr 48, poz. 285.
12. Wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 r., P 9/09, Dz.U. Nr 160, poz. 963.